

Aspects redistributifs du logement social en Wallonie

Par Barbara SAK, CIRIEC



Cette analyse est une synthèse d'une recherche plus large menée par le CIRIEC en partenariat avec la FAR sur les services publics en Wallonie¹ et la mesure de leurs aspects redistributifs. Via l'offre de services publics et sociaux à la population, les auteurs ont cherché à montrer l'effet des transferts publics en nature sur le revenu disponible des ménages.

1. Organisation et financement du logement social en Wallonie

1.1. Les organismes actifs dans le secteur du logement social

Depuis 2003, le secteur wallon du logement social est organisé principalement à partir de trois pôles majeurs en fonction d'une logique de métier :

- la Société wallonne du Logement (SWL) et les Sociétés de Logement de Service public (SLSP) qui essentiellement gèrent et louent des logements sociaux ;

- le Fonds du logement des Familles Nombreuses de Wallonie (FLW) qui cible un public spécifique ; et
- la Société wallonne du Crédit Social qui offre exclusivement un transfert monétaire aux ménages précarisés.

Parallèlement à ces « pôles », il convient de souligner le rôle important joué par les agences immobilières sociales (AIS) au nombre de 25 en Wallonie et qui agissent comme intermédiaires entre les propriétaires bailleurs (publics et privés) et les locataires à la recherche d'un logement².

La SWL et le FLW sont donc les seuls responsables de la fourniture de logements sociaux - transferts en nature qui nous intéressent dans cette analyse des aspects redistributifs du secteur du logement social. Leurs missions et fonctionnement sont définis dans le Code wallon du logement.

Mentionnons aussi que le secteur du logement social a fait l'objet d'une réforme récente (décret du 9 février 2012) qui vise à augmenter l'offre de logements et les adapter aux besoins des locataires, à allouer davantage de moyens aux SLSP, à réduire la facture énergétique pour les locataires, à renforcer la mixité sociale, et à améliorer l'efficacité et la bonne gouvernance.

Il convient de souligner le rôle important joué par les agences immobilières sociales (AIS) qui agissent comme intermédiaires entre les propriétaires bailleurs et les locataires à la recherche d'un logement.

1.2. Les conditions d'octroi de logements sociaux en Wallonie

Les logements sociaux mis à disposition par la Société wallonne du logement via les Sociétés de Logement de Service public sont destinés aux ménages³ :

- titulaires de revenus précaires ou modestes lors de leur entrée dans les lieux, à savoir
 - o une personne seule dont les revenus annuels imposables globalement ne dépassent pas 24.100 € majorés de 2.200 € par enfant à charge ;
 - o plusieurs personnes unies ou non par des liens de parenté dont les revenus annuels imposables globalement ne dépassent pas 30.100 € majorés de 2.200 € par enfant à charge.
- qui ne détiennent pas, durant la période d'occupation, un logement en pleine propriété ou en usufruit, (à moins qu'il ne s'agisse d'un logement non améliorable, inhabitable ou inadapté).⁴

...

Le ménage candidat à la location d'un logement mis à disposition par le Fonds du Logement des familles nombreuses de Wallonie doit remplir les critères suivants :

- ce ménage doit être une famille nombreuse (au moins 3 enfants à charge) ;
- il ne peut être propriétaire ou usufruitier à part entière d'un autre logement ; et
- le ménage doit disposer d'un revenu annuel imposable inférieur à 24.100 € pour une personne seule ou inférieur à 30.100 € pour un couple, majoré de 2.200 € par enfant à charge⁵.

Au niveau belge, les dépenses publiques consacrées au logement social sont estimées à 791 millions d'euros, soit 0,2% du PIB belge.

1.3. Financement du secteur du logement social en Wallonie

Au niveau belge, les dépenses publiques consacrées au logement social sont estimées à 791 millions d'euros, soit 0,2% du PIB belge. Les aides au logement en Belgique sont destinées à aider les ménages à assumer le coût du logement et ce par le biais de réductions de loyers.

En Région wallonne (2010), les dépenses publiques consacrées au logement public représentaient près de 0,4% du PIB wallon.

En comparaison avec les autres pays européens, ce montant apparaît comme relativement faible puisque la moyenne européenne se situe à 0,6%.

1.4. Caractéristiques du marché du logement en Belgique et offre de logements sociaux en Wallonie

Le marché belge du logement est caractérisé par une large proportion de propriétaires-occupants. En 2001, Verbist et Lefebure (2007)⁶ estimaient la part de propriétaires à 70% pour la Belgique. Lorsqu'on considère le pourcentage de propriétaires sur une base régionale, on observe que celui-ci est supérieur à 70% en Wallonie et en Flandre, respectivement 70,5% et 74,4% et nettement inférieur, 43,4% en Région de Bruxelles-Capitale.

Parmi l'ensemble des locataires, les locataires sociaux représentaient en 2007 (Ghekiere, 2008)⁷ 7% de l'ensemble des locataires présents sur le marché privé et social. En Wallonie et à Bruxelles, ce pourcentage était relativement plus important puisqu'il atteignait respectivement 9,5% et 8%.

Au niveau wallon, en 2010, 100.079 logements sociaux étaient offerts en location par le secteur public, soit approximativement 7% de l'ensemble du parc de logements en Wallonie (SWL, 2010). Soulignons que l'offre wallonne apparaît supérieure à celle de la Flandre, le nombre de logements par ménage étant de 5,4% en Flandre alors qu'il est de 7,2% en Wallonie. Notons que la SWL et le FLW tendent à l'élargissement du parc locatif social.

Les carences du secteur du logement social sont cependant encore plus significatives une fois confrontées les données de la demande et de l'offre de logements.

Début 2011, on constatait un rapport de 33% entre le nombre de candidats et le nombre de logements offerts par les pouvoirs publics. Les demandeurs sont confrontés à un délai d'attente d'en moyenne 5 ans. Cette offre limitée est due d'une part à l'insuffisance du nombre de logements locatifs créés par les pouvoirs publics mais également au taux de rotation extrêmement faible dans le secteur du logement social.

Pour causes, le vieillissement de la population et le nombre croissant de décohabitations.

Dans une perspective internationale, on constate que la Belgique présente un pourcentage de logements sociaux nettement inférieur à beaucoup d'autres pays européens (Ghekiere, 2008). En France et aux Pays-Bas ces pourcentages sont respectivement de 17% et 35%. A contrario, le Luxembourg, l'Espagne, le Portugal et surtout la Grèce voient le logement social représenter un pourcentage du parc total inférieur ou égal à 3%.

2. Revue des études portant sur le caractère redistributif du logement social

La prise en compte des transferts en nature relatifs au logement social implique la quantification de la subvention implicite perçue par les locataires sociaux, celle-ci étant *in fine* incorporée au revenu disponible des ménages afin d'estimer un revenu disponible ajusté.

Le montant de la subvention implicite est égal à la différence entre le loyer effectivement payé par les locataires sociaux et celui dont ils devraient s'acquitter pour bénéficier d'un même logement dans le parc locatif privé.

Evolution de la part de revenu des différents quintiles suite à la prise en compte des dépenses publiques de logement (en %) :

Part du revenu total (en%) en Belgique		
Quintile	Yd	Yd + logement social
1	10,3	10,3
2	15	15,1
3	18,8	18,7
4	23,1	23
5	32,9	32,8
Total	100	100

Source : Paulus, Sutherland et Tsaklogou (2009)⁸

Le tableau ci-dessus présente l'évolution de la part de revenu de chaque quintile lorsqu'on considère le revenu disponible (Yd) et le revenu disponible ajusté par le montant des transferts en nature liés au logement social. On observe que la prise en compte des transferts en nature dans le revenu des ménages contribue faiblement à réduire les inégalités. Ainsi, on constate qu'en considérant le revenu disponible ajusté suite à la prise en compte des dépenses publiques pour le logement social, les 20% de la population les plus démunis ne perçoivent pas une part plus importante du revenu total. Seul le deuxième quintile voit sa part de revenu augmenter très faiblement de 0,1% alors que les trois derniers quintiles de la distribution voient leur pourcentage réduit de 0,1%.

D'après une étude de l'OCDE (2008)⁹, des montants tout aussi faibles sont constatés ailleurs en Europe. Les auteurs soulignent la valeur excessivement faible de la subvention implicite calculée, s'élevant à 0,6% du revenu disponible des ménages en moyenne. Cette étude confirme néanmoins que ces services bénéficient principalement aux quintiles inférieurs de la distribution des revenus.

3. Etudes complémentaires du caractère redistributif du logement social

Le bénéfice de logements sociaux n'est pas accessible à l'ensemble de la population. Depuis le 1^{er} janvier 2008, 2/3 des logements sociaux sont destinés aux titulaires de revenus précaires et 1/3 aux titulaires de revenus modestes¹⁰. Etant donné l'existence de ces différents critères d'attribution de logements, le secteur du logement social serait donc redistributif, par essence. En effet, en limitant son offre de logements aux personnes titulaires de revenus précaires ou modestes, les pouvoirs publics concentrent leurs dépenses de

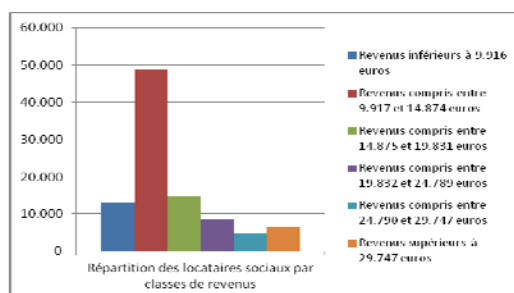
logement vers les couches de la population les moins favorisées.

Cet objectif de politique régionale se confirme au travers des chiffres. Ainsi, le Conseil économique et social de la Région wallonne soulignait, en 2005, que le revenu moyen des ménages wallons locataires de logements sociaux s'élevait à 13.362 € en 2004 soit un revenu moyen plus ou moins équivalent à celui des 25% des ménages les plus pauvres. Ce constat confirme que les bénéficiaires de logements sociaux appartiennent bien au premier quartile de revenus.

Au niveau wallon, en 2010, 100.079 logements sociaux étaient offerts en location par le secteur public, soit approximativement 7% de l'ensemble du parc de logements en Wallonie.

Des données plus actuelles indiquent que le logement social bénéficie majoritairement aux ménages les plus démunis. En effet, plus de 91.000 ménages disposant d'un logement social ont des revenus annuels inférieurs à 29.747 €. En outre, on remarque que 80% des ménages vivant dans un logement social sont titulaires de revenus précaires¹¹. Les données de la Société wallonne du logement montrent également que 50% des locataires sociaux sont titulaires de revenus annuels inférieurs à 12.500 €.

Répartition des locataires de logements sociaux par classes de revenus, au 31.12.2009



Source : données de la SWL, calculs propres

Sur base de la figure présentée ci-dessus, on constate à nouveau que la politique menée par les pouvoirs publics en matière de logement social rencontre parfaitement ses objectifs, voire les dépasse. En effet, alors que ceux-ci avaient choisi en 2008 de limiter à 1/3 le nombre de ménages disposant de revenus modestes dans les logements sociaux, on s'aperçoit aujourd'hui que plus de 66% des locataires disposent de revenus précaires.

On constate par ailleurs (cf. tableau ci-dessous), au niveau de la Région wallonne, que plus de 75% des locataires sociaux sont inactifs (essentiellement des (pré-)pensionnées et des chômeurs). Parmi les personnes actives, ce sont les ouvriers qui sont les plus nombreux, 65% des personnes actives locataires de logements sociaux sont des ouvriers et 33% des employés.

Répartition des locataires sociaux chefs de ménage par catégories socioprofessionnelles, 1995-2008 (en %)

	1995	2008
Actifs		
Ouvriers	19,82	12,11
Employés	9,69	6,67
Cadres	0,10	0,01
Indépendants	0,49	0,32
Total	30,13	20,11
Inactifs bénéficiant de revenus de remplacement		
Pensionnées ou pré-pensionnés	34,23	31,09
Chômeurs	20,03	27,79
Bénéficiaires du revenu minimum d'intégration	6,02	5,49
Handicapés	2,88	3,33
Bénéficiaires d'assurance maladie-invalidité	5,04	9,32
Total	68,2	77,02
Autres	1,67	2,87

Source : Société wallonne du logement (2009)

Du côté du Fonds du logement des familles nombreuses de Wallonie (FLW), les locataires sociaux appartiennent aux quintiles inférieurs, leurs revenus ayant pour origine principale le chômage et l'aide sociale.

4. Conclusion

Les logements sociaux bénéficient principalement aux ménages appartenant aux quintiles les plus faibles ; aucune dépense publique de logement social n'est affectée aux quintiles intermédiaires et supérieurs de la distribution des revenus. La présence d'effets redistributifs dans le secteur du logement social ne laisse dès lors aucun doute, mais ils sont d'ampleur fort limitée.

C'est la comparaison entre la part du revenu disponible total et la part du revenu disponible ajusté global perçue par chacun des quintiles qui a mis en évidence le caractère redistributif des dépenses publiques de logement social. En effet, la part de revenu revenant aux quintiles inférieurs est supérieure une fois ces dépenses prises en considération alors que celle perçue par les quintiles les plus élevés de la distribution diminue. Notons toutefois que l'effet redistributif est assez faible, surtout au regard des analyses équivalentes menées pour le secteur de l'éducation ou de la santé.

L'analyse indirecte des effets redistributifs dans le secteur du logement social réalisée à partir des données les plus récentes disponibles a confirmé la tendance observée dans le passé. Nous avons par ailleurs montré à l'aide des données de la SWL et du FLW que la quasi-totalité des locataires sociaux appartenaient

à la catégorie des inactifs et qu'ils étaient principalement pensionnés ou chômeurs ou des bénéficiaires de l'aide sociale.



¹ CIRIEC-FAR, Aspects redistributifs des services publics en Wallonie, 2012, Recherche essentiellement réalisée par Maxime LACHERON.

² Voir le site internet suivant : <http://www.flw.be/agences-immobiliieres-sociales>.

³ Montants valables pour l'année 2011.

⁴ Voir le site internet de la Société wallonne du Logement pour plus de détails : www.swl.be.

⁵ Montants valables pour l'année 2011.

⁶ VERBIST, G. et LEFEBURE, S., The Distributional Impact of Health Care Services in Belgium, *Accurate Income Measurement for the Assessment of Public Policies*, octobre 2007, Projet n°028412.

⁷ GHEKIERE, L., Le développement du logement social dans l'Union européenne, *Recherches et Prévisions*, n° 94, décembre 2008, p. 21-34.

⁸ PAULUS, A., SUTHERLAND, H. et TSAKLOGOU P., The distributional impact of in kind public benefits in European countries, *EUROMOD Working paper*, décembre 2009, n°EM10/09

⁹ MARICAL, F., MIRA D'ERCOLE M., VAALAVUO, M. et VERBIST, G., Services assurés par les pouvoirs publics et distribution des ressources économiques des ménages, *Revue économique de l'OCDE*, volume 2008, pp.8-48.

¹⁰ Pour les revenus précaires, en 2011, le plafond était de 12.000 € pour les isolés majorés de 2.200 € par enfant à charge et de 16.400 € pour les cohabitants majorés également de 2.200 € par enfant à charge. Pour les revenus modestes, le plafond était de 24.100 € pour les isolés et de 30.100 € pour les cohabitants, tous deux majorés de 2.200 € par enfant à charge.

¹¹ Par ailleurs, selon la Société wallonne du logement, seuls 20,45% des ménages bénéficiaires disposent d'un revenu annuel supérieur à 20.000 €.